

巴中市南江县使用专项债券的跃进片区
A-11-02 地块等 2 个地块收回收购
存量闲置土地项目

项目情况说明

申报单位：南江县财政局



主管单位：南江县自然资源和规划局



业主单位：南江县土地储备中心



巴中市南江县使用专项债券的跃进片区 A-11-02 地块等 2 个地块收回收购 存量闲置土地项目情况

一、项目基本情况

(一) 市县及行业专项规划概况

1. 《关于实施妥善处置闲置存量土地若干政策措施的通知》 自然资发〔2024〕104 号

明确基本要求和适用范围：①依法依规，分类处置。严格依法处置各类闲置存量土地，重点规范无偿收回、协商收回和收购土地的行为。对于企业自身原因超期未开工满两年的土地，必须依法坚决无偿收回；对于其他法定情形导致土地无法继续开发建设的，地方政府应主动协商收回土地；对于企业无力开发的整宗或部分土地，以及司法和破产拍卖中流拍的土地，不属于应协商收回或无偿收回的，地方政府在遵循企业自愿、平等协商原则下，可按照合理价格收购土地。②明确对象，准确适用。本通知适用于 2024 年 3 月 31 日之前供应，目前尚未开工以及已开工未竣工的房地产用地。③限定范围，封闭运行。经市、县人民政府审核确认的闲置存量土地项目适用本通知。市、县人民政府应建立处置闲置存量土地项目清单，向省级自然资源主管部门报备后实施。对清单中的项目，选择适用相

应政策工具，明确处置方式、步骤及时限等，妥善处置、盘活闲置存量土地，并及时更新处置进展。

支持政府回收收购：①依法规范收回土地。依据法律法规规定的情形收回土地，充分保障企业合法权益。依法无偿收回土地的，必须严格履行法定程序。需要协商收回土地的，地方政府应与企业充分协商，视情给予合理补偿，补偿标准和方式无法达成一致的，依合同约定申请仲裁或提起诉讼，根据裁决或判决确定补偿方式并及时收回。允许通过非货币补偿方式协商收回土地，可为企业置换等价值的土地，或在具备实施条件的前提下，为其持有的其他存量房地产用地增加建筑容量、变更土地用途等。涉及调整规划条件或修改详细规划的，按照本通知关于合理调整规划条件的要求办理。②以合理价格收购土地。政府收购土地应坚持以需定购，按照各地明确的保障性住房定价机制，可以房屋销售价格扣除建安成本及合理利润，作为土地收购价格的高限。市场评估价格，或企业实际支付的原地价款、利息及经审计确认的直接投入之和低于高限的，从低确定土地收购价格。③对回收收购土地给予资金支持。建立可持续的资金保障机制，支持建设保障性住房和社区服务设施等公共配套服务设施，改善周边居住环境和配套条件。对于符合条件的保障性住房项目，中央通过现有资金安排渠道适当给予补助，纳入地方政府专项债券支持范围。政府回收收购土地要坚持量力而行，统筹测算保障性住房需求和项目资金，在审慎研究论证、收支平衡前提下实施，防止借处置闲置存量土地之名新增地方政府隐性债务。④按照规定给予税收政策支持。对收购已建成商品房或回收收购土地

用于保障性住房的，经市、县人民政府确认，可按照现有规定享受保障性住房税收优惠政策。⑤探索以“收回一供应”并行方式简化程序。市、县自然资源主管部门要简化流程，为存量房地产用地新受让人提供便利化服务，采取“收回一供应”并行方式依法办理规划和供地手续。对于收购已建成商品房或收回收购土地用于配售型保障性住房的，市、县人民政府批准土地使用权取得方式调整为划拨，土地使用权权利性质据此登记为划拨。⑥有序组织重新供应。土地收回收购后，市、县人民政府要积极适应市场形势和多样化需求，区分不同情况，改善市政基础设施，提升社区服务设施等公共配套服务设施水平，采取重新划定宗地范围、调整规划条件、合理确定出让底价等措施，重新供应。在符合消防、安全等要求的条件下，权属清晰、合法合规的建（构）筑物可随同一并出让。

2.《自然资源部关于运用地方政府专项债券资金收回收购存量闲置土地的通知》自然资发〔2024〕242号

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，严控增量、优化存量、提高质量，支持盘活存量闲置土地，进一步推动《关于实施妥善处置闲置存量土地若干政策措施的通知》（自然资发〔2024〕104号）落地见效，积极运用地方政府专项债券资金加大收回收购存量闲置土地力度，促进房地产市场平稳健康发展，现就有关事项通知如下：

①运用专项债券资金收回收购存量闲置土地，是减少市场存量土地规模、改善土地供求关系、增强地方政府和企业资金流动性、促进房地产市场止跌回稳的关键举措。各地要提高政治站位，主动担当作为，积极做好

地块筛选和项目储备，推动专项债券资金加快落地，切实做到规范操作、有章可循、从严管理、精准高效。

②使用专项债券资金用于收回收购土地，应由纳入名录管理的土地储备机构具体实施。专项债券对应的土地储备项目中的储备地块，必须在全民所有土地资产管理信息系统中有储备地块标识码。符合条件但尚未纳入名录管理的土地储备机构，应于2024年12月底前在系统“土地储备机构”模块中填报单位信息及证明材料，部将按程序及时审核并动态更新名录。

③优先收回收购企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的住宅用地和商服用地。其他用途的土地，进入司法或破产拍卖、变卖程序的土地，因低效用地再开发或基础设施建设等需要收回的土地，以及已动工地块中规划可分割暂未建设的部分，也可以纳入收回收购范围。

④市、县自然资源主管部门要依托土地市场动态监测监管系统中的处置存量闲置土地清单摸清底数，根据需要向社会发布收回收购土地征集公告，综合考虑企业意愿、市场需求、地块条件等因素，确定拟收回收购意向地块和时序安排，分批纳入土地储备计划，优先申报使用专项债券。处置存量闲置土地清单是安排专项债券的基础，应当根据收回收购土地的情况动态更新。

⑤土地储备机构委托经备案的土地估价机构，对拟收回收购地块开展土地市场价格评估，相较企业土地成本，就低确定收地基础价格。市、县处置存量闲置土地协调推进机制或土地出让协调决策机构根据市场形势、合同履行情况等，集体决策确定基础价格下调幅度，经与土地使用权人协

商一致并经公示无异议后，报市、县人民政府批准确认。在约定期限内未完成收回收购的，应当按照上述程序重新确定价格。

⑥收回收购的土地原则上当年不再供应用于房地产开发。确有需求的，应当严控规模，优化条件实施供应，在落实“五类调控”的同时，供应面积不得超过当年收回收购房地产用地总面积的 50%。收回收购土地用于民生领域和实体经济项目的，不受上述限制。

运用政府专项债券资金收回收购存量闲置土地涉及部门多、利益协调难度大，各级自然资源主管部门要加强与发展改革、财政、司法、税务等相关部门沟通协调，形成工作合力。要严守土地政策红线底线，妥善处理好土地债权债务关系，保障土地使用权人和抵押权人合法权益，防范廉政风险和道德风险。专项债券额度、使用、管理等有关要求，按照有关规定执行。

3.《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》国办发〔2024〕52 号

完善专项债券项目预算平衡：①优化专项债券额度分配。额度分配管理坚持正向激励原则，统筹考虑党中央、国务院确定的重大战略和重大项目支出需要，根据各地区债务风险、财力状况、管理水平，以及地方项目资金需求等情况合理分配，确保向项目准备充分、投资效率较高、资金使用效益好的地区倾斜，提高专项债券规模与地方财力、项目收益平衡能力的匹配度。②做好专项债券项目融资收益平衡。对专项债券对应的政府性基金收入和项目专项收入难以偿还本息的，允许地方依法分年安排专项债

券项目财政补助资金，以及调度其他项目专项收入、项目单位资金和政府性基金预算收入等偿还，确保专项债券实现省内各市、县区域平衡，省级政府承担兜底责任，确保法定债务按时足额还本付息，严防专项债券偿还风险。③完善专项债券项目“一案两书”制度。研究制定专项债券项目实施方案标准化模板，依托信息系统统一项目实施方案要素和内容，减少中间环节和成本。简化财务报告和法律意见书，严格要求中介机构履职尽责做好项目资料审核工作，公平、公正、客观出具中介报告。

加快专项债券发行使用：①加快专项债券发行进度。各地要在专项债券额度下达后及时报同级人大常委会履行预算调整程序，提前安排发行时间，及时完善发行计划，做好跨年度预算安排，加强原有专项债券、已安排项目同新发债券、新项目的有机衔接，统筹把握专项债券发行节奏和进度，做到早发行、早使用。要根据项目实际情况，综合考虑项目建设运营周期、到期债券年度分布等因素，科学确定发行期限，均衡分年到期债务规模。允许专项债券用于在建政府投资项目，优先保障在建项目资金需求，防止形成“半拉子”工程。②加快专项债券资金使用和项目建设进度。省级财政部门要建立定期调度机制，加强与同级发展改革部门和项目主管部门分工协作，层层压实责任，督促市县财政部门及时拨付已发行专项债券资金，督促项目主管部门和项目单位加快资金使用。省级发展改革部门要会同有关方面加强在线监测、调度督促和现场检查，分级分类做好要素保障，推动项目加快开工建设，尽快形成实物工作量。③加强专项债券资金使用监管。加快完善专项债券资金监管机制，实行专户管理、专款专用，

严防挤占、截留和挪用。地方各级财政部门要依托信息系统，对专项债券资金实施穿透式监管，动态掌握资金使用、项目运营、专项收入、资产等方面情况，将所有专项债券项目全部纳入信息系统覆盖范围。加强发展改革、财政部门信息系统互联互通，及时共享项目开工建设进度、安排债券规模、资金支出进度等信息。

（二）项目情况

1. 参与主体

主管单位：南江县自然资源和规划局

业主单位：南江县土地储备中心

2. 项目概况

项目所属领域：土地储备。符合《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预【2017】89号）要求。

（1）项目名称：巴中市南江县使用专项债券的跃进片区 A-11-02 地块等 2 个地块回收收购存量闲置土地项目

（2）所属领域：土地储备

（3）涉及地块：南江县跃进片区 A-11-02 地块、幸福广场 C02（2014-8-04）地块

（4）项目建设内容和规模：

本项目拟收储土地 55.1494 亩，涉及 2 个回收收购存量闲置地块，已纳入南江县 2025 年度土地储备计划。

二、经济社会效益分析

（一）经济效益

本项目建设有利于促进土地资源的高效利用，通过收回收购闲置土地并进行合理开发，避免了土地资源的浪费，提高了土地的利用效率。高效的土地利用能够优化城市空间布局，促进产业结构调整 and 升级，为城市经济的可持续发展提供有力支撑。

本项目的建设可以提升土地价值。在收回收购之前，这些地块处于闲置状态，未能充分发挥其经济价值。通过专项债券资金投入，对地块进行统一规划、整理和基础设施配套建设，如平整土地、完善水电管网、修建周边道路等，能够显著提升土地的开发利用条件。根据市场规律，土地价值将随之大幅提高。本项目的建设也可带动周边土地升值。这 2 个地块的开发建设会产生辐射效应，带动周边区域的土地价值上升。周边原本价值相对较低的土地，由于基础设施的改善和整体环境的优化，其市场价值也会相应提高。这不仅增加了政府未来的土地出让收益潜力，也为周边土地所有者和开发商带来了资产增值的机会。

本项目的建设有利于为南江县的经济增长注入动力，成功开发这 2 个地块将改善城市的整体形象和投资环境，吸引更多的企业和人才入驻南江县。优质的商住项目能够提升城市的品质和竞争力，为城市的长期经济增长奠定坚实基础，带动相关产业的集聚和发展，形成新的经济增长点。从长远发展来看，项目形成的经济内生动力将推动区域产业结构升级，其构建的可持续发展模式不仅增强城市综合承载力，更为新型城镇化建设提供可复制的实践样本，对培育县域经济新增长极具有战略意义。

（二）社会效益

本项目的建设有利于提升南江县的城市形象，通过对闲置地块的有效利用，改变了以往破败、荒芜的景象，使城市空间更加整洁、有序。新建的建筑、绿化景观和公共设施等，提升了城市的整体形象，增强了城市的吸引力和美誉度，为城市的对外宣传和招商引资创造了良好的条件。

本项目的建设有利于优化城市空间布局。合理规划和开发这两块商住用地，有助于完善城市的功能分区，使城市空间布局更加科学合理。商住项目的建设可以与周边的基础设施、公共服务设施相互衔接，形成有机整体，提升城市的运行效率和综合承载能力。

本项目的建设有利于营造良好的人居环境和社会环境，构建和谐社区生态。无论是项目建设阶段，还是商业运营阶段，有助于为南江县人民创造大量的就业岗位，从而有效维护社会稳定，促进社会文明程度整体提升。不仅如此，本项目通过市场化运作机制显著减轻政府基础设施建设的财政支出压力，使公共资源得以优化配置，释放的财政空间可重点投向教育、医疗等民生领域，形成公共服务供给的良性循环。这种资源再分配效应同步降低了群众的经济负担，实现政府治理与民生改善的双向促进。

三、项目投资估算及资金筹措方案

（一）投资估算

本项目总投资 4429.50 万元，其中，收回收购土地费用 4288.00 万元，占总投资的 96.8%；收储期债券利息 137.22 万元，占总投资的 3.1%；债券发行费用 4.29 万元，占总投资的 0.1%。

（二）资金筹措方案

1. 资金筹集情况

项目估算总投资 4429.50 万元。其中：项目资本金 141.50 万元，占总投资的 3.2%；通过发行专项债券筹集资金 4288.00 万元，占总投资的 96.8%。

项目资本金 141.50 万元，全部来源于南江县政府财政资金，按建设进度进行拨付。

计划发行专项债券融资 4288.00 万元，占项目资金筹措总额的 96.8%。根据资金使用计划，2025 年拟发行 5 年期债券 4288.00 万元。

拟发行债券性质：收益与融资自求平衡专项债券。

2. 资金使用计划

本项目 2025 年完成全部投资，具体资金使用计划下详见表 1：

表 1 项目资金使用计划表（金额单位：万元）

| 序号 | 项目 | 合计 | 资金计划 | |
|----|--------------|---------|---------|--------|
| | | | 2025 年 | 占比 |
| 一 | 总投资 | 4429.50 | 4429.50 | 100.0% |
| 1 | 闲置存量土地收回收购成本 | 4288.00 | 4288.00 | 96.8% |
| 2 | 债券利息 | 137.22 | 137.22 | 3.1% |
| 3 | 债券发行费用 | 4.29 | 4.29 | 0.1% |
| 二 | 资金筹措 | 4429.50 | 4429.50 | 100.0% |
| 1 | 用于发行债券项目收回收购 | 4288.00 | 4288.00 | 96.8% |
| 2 | 用于债券利息 | 137.22 | 137.22 | 3.1% |
| 3 | 用于债券发行费用 | 4.29 | 4.29 | 0.1% |

四、项目预期收益、成本及融资平衡情况

（一）预期收益

1. 项目收入

本项目收入来源主要是土地出让收入，涉及收回收购土地 2 宗，共计 55.1494 亩，原土地用途为商住用地。预测土地出让收入合计为 7305.43 万元。

2. 项目成本

本项目债券融资本金 4288.00 万元，其中 2025 年计划发行债券 4288.00 万元，债券年利率 3.2%，债券期限为 5 年。利息按年支付，本金到期一次性偿还。债券利率以最终发行利率为准。经计算可知，本项目收储期融资成本为 137.22 万元，供应期融资成本为 548.88 万元，融资总成本为 686.10 万元。

3. 项目损益

综合上述项目收入、成本的估算，本项目在供应期内运营总收入预计为 7305.43 万元，融资成本预计为 548.88 万元，累计净利润为 6756.55 万元。

（二）资金测算平衡情况

本项目在预测期内可实现息前净现金流 7305.43 万元，政府专项债券到期本息合计 4974.10 万元，本项目收益覆盖倍数为 1.47 倍。不存在本项目专项债券存续期内出现无法满足还本付息要求的情况。

表 2 资金测算平衡表（金额单位：万元）

| 序号 | 项目 | 合计 | 收储期 | 供应期 | | | | |
|-----|-----------------------|----------|----------|---------|---------|---------|----------|--|
| | | | 第 1 年 | 第 2 年 | 第 3 年 | 第 4 年 | 第 5 年 | |
| 一 | 经营活动产生的净现金流量 (1-2) | 7305.43 | | 0.00 | 0.00 | 2409.49 | 4895.94 | |
| 1 | 现金流入 | 7305.43 | | 0.00 | 0.00 | 2409.49 | 4895.94 | |
| 1.1 | 经营收入 | 7305.43 | | 0.00 | 0.00 | 2409.49 | 4895.94 | |
| 1.2 | 补贴收入 | 0.00 | | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | |
| 2 | 现金流出 | 0.00 | | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | |
| 2.1 | 经营成本 | 0.00 | | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | |
| 2.2 | 其他支出（相关税费） | 0.00 | | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | |
| 二 | 投资活动净现金流量（1-2） | -4288.00 | -4288.00 | | | | | |
| 1 | 现金流入 | 0.00 | 0.00 | | | | | |
| 1.1 | 处置投资物 | 0.00 | 0.00 | | | | | |
| 1.2 | 收到其他投资 | 0.00 | 0.00 | | | | | |
| 2 | 现金流出 | 4288.00 | 4288.00 | | | | | |
| 2.1 | 建设投资（静态总投资） | 4288.00 | 4288.00 | | | | | |
| 2.2 | 维持运营投资 | 0.00 | 0.00 | | | | | |
| 三 | 筹措活动净现金流量（1-2） | -548.88 | 4288.00 | -137.22 | -137.22 | -137.22 | -4425.22 | |
| 1 | 现金流入 | 4429.50 | 4429.50 | | | | | |
| 1.1 | 项目资本金投入 | 141.50 | 141.50 | | | | | |
| 1.2 | 专项债券资金 | 4288.00 | 4288.00 | | | | | |
| 2 | 现金流出 | 4978.38 | 141.50 | 137.22 | 137.22 | 137.22 | 4425.22 | |
| 2.1 | 支付债券利息 | 686.10 | 137.22 | 137.22 | 137.22 | 137.22 | 137.22 | |
| 2.2 | 支付债券发行费用 | 4.29 | 4.29 | | | | | |
| 2.3 | 支付专项债券本金 | 4288.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 4288.00 | |
| 四 | 现金流量总计 | | | | | | | |
| 1 | 项目期的期初资金 | | 0.00 | 0.00 | -137.22 | -274.44 | 1997.83 | |
| 2 | 项目期内现金变动（一+二+ | 2468.55 | 0.00 | -137.22 | -137.22 | 2272.27 | 470.72 | |

| 序号 | 项目 | 合计 | 收储期 | 供应期 | | | |
|----|----------|----|-------|---------|---------|---------|---------|
| | | | 第 1 年 | 第 2 年 | 第 3 年 | 第 4 年 | 第 5 年 |
| | 三) | | | | | | |
| 3 | 项目期的期末资金 | | 0.00 | -137.22 | -274.44 | 1997.83 | 2468.55 |

五、项目绩效目标

(1) 数量指标

指标 1: 收回地块宗地: 2 块;

指标 2: 地块总面积 (亩): 55.1494。

(2) 质量指标

竣工验收达标率: 100%;

(3) 时效指标

指标 1: 前期准备阶段: 2025 年 4 月底前;

指标 2: 收购阶段: 2025 年 5-12 月;

指标 3: 竣工验收阶段: 2025 年 12 月。

(4) 成本指标

指标 1: 项目建设总投资成本: 4429.50 万元;

指标 2: 项目融资总成本: 686.10 万元;

指标 3: 项目经营成本: 不适用。

(5) 预算执行指标

指标 1: 债券资金实际支出: 4288.00 万元;

指标 2: 业主单位资本金实际支出: 141.50 万元。

(6) 经济效益指标

指标 1: 收储期内营业收入: 7305.43 万元。

(7) 社会效益指标

缓解企业资金压力, 合理规划土地用途, 盘活当地土地市场。

(8) 生态效益

片区环境改善。

(9) 可持续影响指标

指标 1: 运营期限: 4 年。

(10) 融资与收益平衡指标 (含还本付息)

指标 1: 项目收益覆盖倍数: 1.47;

指标 2: 债券还本付息: 按时足额;

指标 3: 还本付息资金来源: 项目运营收入。

(11) 服务对象满意度指标

指标 1: 社会影响满意度: $\geq 90\%$;

指标 2: 环境影响满意度: $\geq 90\%$ 。

六、潜在影响项目的风险评估

收储期风险管理目标是确保土地收储工作按时完成。土地收储项目涉及多方参与主体, 包括政府相关部门、土地评估机构以及金融机构等。鉴于此, 必须将所有参与主体视为风险管理的关键单元, 实施针对性的主体管理。对于各个参与主体, 要对其资质、过往经验以及管理能力提出明确且适宜的要求, 降低参与主体因自身问题给项目带来的决策失误和管理混乱风险。本项目需结合土地收储工作实际, 将风险管理细致划分到收储筹备、收储实施、收储验收三

个阶段。在土地收储期，以法律管理为主线，全方位管控项目在成本、进度、质量、安全、技术和环保等方面的风险，切实保障土地收储项目按时完成，质量达到标准要求，为后续土地开发利用奠定坚实基础。

收储期风险管理的目标：①确保项目合规运营；②保障项目收益能够如期达成。收储期是实现其核心价值的关键阶段。只有运营得当，本项目才能产生稳定的现金流，为偿还债券本金和利息提供坚实的资金保障。同时运营成效也是对项目前期规划、债券发行以及土地收储期各项工作的实际检验。运营能力体现在运营主体自身的综合实力上，紧紧围绕运营主体，运用法律管理手段，从人力资源、主营业务、资产管理、财务管理等多个维度对其进行全面管理与监督。在土地供应期，必须坚持持续性、动态化的运营风险管理。密切关注市场变化、政策调整等外部因素对项目运营的影响，及时发现并解决运营过程中出现的各类风险隐患，切实保障本项目收储期风险管理目标的顺利实现，推动项目长期稳定发展。

七、还款保障情况

按照《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88号）规定，本级政府对地方政府债券依法承担全部偿还责任。本级财政将按照《财政部关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155号）规定，及时按照转贷协议约定逐级向省财政缴纳本级应当承担的还本付息资金，由省财政按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。如偿债出现困难，将通过调减投资计划、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务。未按时足额向省财政缴纳专项债券还本付息资金的，省财政采取适当方式扣回。

八、主管部门职责

本项目主管部门是南江县自然资源和规划局。其职责为按照专项债券发行和管理的要求并根据具体项目的收入、成本等因素，建立本地区专项债券项目库，负责指导编制土地储备计划及年度供应计划，合理确定土地储备的总量、结构和分布，为专项债务发行提供项目依据和规划指导，做好专项债券年度项目库与政府债务管理系统的衔接；负责土地资源调查与确权和组织指导进行土地资产价值评估，提供技术支持与信息服务，配合做好专项债券发行各项准备工作；加强对项目实施情况的监控，并统筹协调相关部门保障项目建设进度，如期实现项目收入，确保专项债券到期后，项目收入和收益全部覆盖已发行债券本息。

本项目实施单位是南江县土地储备中心。其职责为提出专项债券项目需求申请，编制报送项目实施方案及相关资料，配合做好债券发行准备。建立储备土地信息管理系统，收集、整理和更新储备土地的相关信息，为专项债务发行和管理提供信息支持，并与相关部门实现信息共享。规范使用债券资金，确保专项债务资金专款专用，对资金使用情况进行监控和核算，提高资金使用效益。定期评估项目成本、预期收益和对应资产价值等，时刻做好风险监测与防控，协调相关部门和单位，解决项目实施中遇到的问题，确保土地储备项目按照计划推进。编制专项债券收支、偿还计划并纳入单位年度预算管理，将债券项目收入及时足额缴入国库。

九、补充说明

根据发行计划及额度安排，此项目 2025 年拟申请发行 4288 万元，本次拟发行 4280 万元，期限 5 年。